

# 社會福利支出之研究

基於近年來臺灣趨向M型社會，所得差距擴大，相對政府未來須投注在社會福利之支出勢必增加，對政府財政負擔將更加沉重，本文主要係就現行社會福利支出項目進行檢討及通盤瞭解，以求資源有效運用，並維持政府財政健全穩定。

◎ 陳莉惠（行政院主計處第一局專員）

## 壹、前言

自政治民主化以後，社會福利措施快速增加，如78年制定法律辦理農民健康保險，79年開辦低收入戶健康保險，84年實施全民健康保險，並擴大中低收入戶老人生活之津貼發放對象，同時制定老年農民福利津貼暫行條例，發放老農津貼業務等，造成84年度社會福利支出首次超過2,000億元，達2,318億元，占歲出12.1%。

嗣後受到總統直接民選及國民權利意識抬頭等影響，社會福利法案不斷新訂或修正，

社會福利方案亦推陳出新，致使社會福利預算數額近10年來呈成長趨勢，至96年度已高達3,098.8億元，占歲出18.6%。

近年來社會呈現少子化、高齡化之情形，又受到經濟景氣影響，新貧及近貧<sup>1</sup>家戶數增加，且在全球化趨勢下，臺灣趨向M型社會，所得差距擴大，相對政府責任將越來越重，未來須投注在社會福利之支出勢必增加。為妥善因應前述情形，爰擬就現行社會福利支出，包括社會保險支出、社會救助支出、福利服務支出、國民就業支出及醫療保健支出

等項目，進行檢討及通盤瞭解，以利資源有效整合，並提高政府相關施政品質。

## 貳、現況

### 一、社會福利支出範圍

(一) 我國現行社會福利支出政事別包括社會保險、社會救助、福利服務、國民就業及醫療保健等5項中分類，其歸屬範圍及定義如下：

1. 社會保險支出：係對各項社會保險之補助，讓參加各類保險的弱勢族群，獲

得經濟上的協助。

2.社會救助支出：係照顧低收入及救助遭受急難或災害者，協助其自立，以保障弱勢民眾基本生活水準。

3.福利服務支出：係對兒童、青少年、婦女、老人、身心障礙者、勞工、農民、榮民等提供各項福利性服務或補助。

4.國民就業支出：係辦理職業訓練、技能檢定、促進就業及就業服務等項目。

5.醫療保健支出：係辦理醫療、保健、防疫、藥(食)品衛生業務等項目。

(二)其他未編列政事別「社會福利支出」，但具社會福利性質之業務，包括：

1.內政部(一般政務支出)：補助外籍配偶照顧輔導基金、補助地方辦理外籍及大陸配偶生活適應輔導等。

2.教育部(教育科學文化支出)：補助清寒僑生、海

外臺灣學生等助學金；減免原住民、低收入戶學生、身障學生子女等學雜費；補助學生就學貸款利息；補助離島地區國民義務教育學生書籍、雜費、交通費等。

3.交通部(經濟發展支出)：補貼離島地區海空運航線營運、補助偏遠地區服務性路線營運虧損等。

4.文建會(教育科學文化支出)：補助績優文化藝術人士急難救助金。

5.僑委會(一般政務支出)：補助僑生傷病醫療保險費及全民健保保費等。

6.農委會(經濟發展支出)

：補助農田水利會會員參加全民健保保費。

## 二、經費編列情形

### (一)按社會福利支出性質區分

中央社會福利支出政事別96年度編列3,098.8億元，按社會保險、社會救助、福利服務、國民就業及醫療保健等5項中分類分析(詳表1)，以社會保險支出編列1,549.1億元或50.0%最大，主要係全民健康保險費補助(96年度編列897.6億元占57.8%)；其次為福利服務支出編列1,238.2億元或40.0%，其餘依序為醫療保健支出(6.8%)、社會救

表1 中央政府社會福利支出政事別預算編列情形

單位：億元

	96年編列數		95年編列數	
	金額	比率(%)	金額	比率(%)
合計	3,098.8	100.0	2,965.7	100.0
社會保險支出	1,549.1	50.0	1,539.0	51.9
社會救助支出	79.7	2.6	76.4	2.6
福利服務支出	1,238.2	40.0	1,150.4	38.8
國民就業支出	19.9	0.6	21.1	0.7
醫療保健支出	211.9	6.8	178.8	6.0

助支出(2.6%)及國民就業支出(0.6%)。

(二) 按身分別區分

96年度中央政府社會福利支出以農民644.4億元(20.8%)、勞工602.7億元(19.5%)、老人356.7億元(11.5%)、榮民317.3億元(10.2%)、軍公教315.2億元(10.2%)、身心障

礙者153億元(4.9%)之編列數較多(詳表2),合共2,389.3億元(77.1%),主要係政府依法負擔上開身分別之各項社會保險費用、發放老農津貼、榮民就養給與、敬老福利生活津貼等所致。

(三) 各級政府編列情形

依96年度各級政府編列社

會福利支出淨額表分析(詳表3),其中中央編列2,859.5億元(73.0%),地方政府編列1,060.8億元(27.0%),地方政府中,又以臺北市政府編列224.6億元(5.7%)為最高。又如以地方政府編列來源加以分析,96年度來自中央補助款(包括一般性及計畫型)為

表2 96年度中央政府社會福利支出之分配情形

單位：億元

項 目	96年編列數		社會保險支出 96年編列數		各項福利津貼 96年編列數		其他	
	金額	比率 (%)	金額	比率 (%)	金額	比率 (%)	金額	比率 (%)
合 計	3,098.8	100.0	1,549.1	100.0	988.4	100.0	561.3	100.0
不特定對象	441.2	14.2	254.8	16.4	-	-	186.4	33.2
軍公教人員	315.2	10.2	314.2	20.3	-	-	1.0	0.2
榮民	317.3	10.2	76.0	4.9	157.5	16.0	83.8	14.9
勞工	602.7	19.5	541.9	35.0	-	-	60.8	10.8
農民	644.4	20.8	238.3	15.4	406.1	41.1	-	-
漁民	71.1	2.3	56.6	3.6	14.0	1.4	0.5	0.1
兒童	52.7	1.7	-	-	-	-	52.7	9.4
青少年	17.3	0.6	-	-	-	-	17.3	3.1
老人	356.7	11.5	5.8	0.4	314.5	31.8	36.4	6.5
婦女	56.2	1.8	19.6	1.3	-	-	36.6	6.5
身心障礙者	153.0	4.9	21.9	1.4	89.3	9.0	41.8	7.5
低收入戶	55.4	1.8	20.0	1.3	-	-	35.4	6.3
大陸來臺人士	0.1	-	-	-	-	-	0.1	-
原住民	15.1	0.5	-	-	7.0	0.7	8.1	1.4
補助縣市政府	0.4	-	-	-	-	-	0.4	0.1

表3 各級政府社會福利支出淨額

單位：億元

	96年編列數		95年編列數	
	金額	比率(%)	金額	比率(%)
合計	3,920.3	100.0	3,813.8	100.0
中央政府	2,859.5	73.0	2,734.3	71.7
地方政府	1,060.8	27.0	1,079.5	28.3
臺北市府	224.6	5.7	225.5	5.9
高雄市府	91.8	2.3	88.3	2.3
各縣市府	744.4	19.0	765.7	20.1

註：本表數字已扣除各級政府彼此間補助及協助等重複收支數。

239.3億元，其餘821.5億元（77.4%）則由地方政府自籌財源支應。

**（四）未編列政事別「社會福利支出」之其他具社會福利性質業務**

部分機關辦理之業務雖具

有社會福利支出性質，但其政事別並未歸類於「社會福利支出」，以上經費據調查96年度計144.1億元（詳表4），包括

表4 96年度各部會辦理之業務具社會福利支出性質，但非列於社會福利支出政事別之項目一覽表

單位：億元

機關	項目	96年度編列數	
		金額	占歲出預算比率(%)
合計		144.1	0.9
1.文建會	對績優文化藝術人士急難補助金。	0.1	0.0
2.內政部	補助外籍配偶照顧輔導基金、補助地方辦理外籍及大陸配偶生活適應輔導等。	3.1	0.0
3.教育部	補助清寒僑生、海外臺灣學生、原住民學生等助學金，補助特殊境遇婦女之子女、私立中學學生等學雜費、減免原住民、低收入戶學生、身障學生子女、軍公教遺族、現役軍人子女等學雜費，及學生就學貸款利息補助、中低收入家庭幼兒托教補助、小學兒童課後照顧、補助離島地區國民義務教育學生書籍雜費交通費等。	133.9	0.8
4.交通部	離島地區海空運航線營運補貼、補助偏遠地區服務性路線營運虧損等。	6.7	0.0
5.僑委會	在學僑生傷病保險補助、僑生參加全民健保保費補助等。	0.3	0.0
6.農委會	補助農田水利會會員參加全民健保保費。	0.0	0.0

教育部編列133.9億元，補助清寒僑生、原住民學生等助學金，補助原住民、身障學生子女等減免學雜費，交通部編列6.7億元補助離島地區海空運航線營運、內政部編列3.1億元補助外籍配偶照顧輔導基金，以及文建會等其他部會編列0.4億元等。

#### (五) 非營業基金部分

部分非營業基金所辦業務，如國立大學校院校務基金補助低（中低）收入戶學生就學獎助學金、農業特別收入基金補助農漁民子女就學獎助學金、就業安定基金辦理促進原住民、身心障礙者、婦女及一般國民就業等亦具有社會福利支出性質，其中屬公務預算編列撥充或補助基金數已納入本文探討，至基金自籌財源編列部分，因涉及基金業務全面檢視，本文暫不予探討。

### 參、檢討分析及未來改進方向

#### 一、可透過建立社會福利津貼總歸戶之資料平臺，對發放相同性質之社福津貼，逐步建立由單一主管機關整合之機制

各項社會福利措施因法令依據不同，致使給付標準及對象也不一樣（詳表5），以內政部所訂「身心障礙者生活補助托育養護費用補助辦法」及「中低收入老人生活津貼發給辦法」為例，二者所訂資產條件限制即不同，身心障礙者生活補助須符合存款本金及有價證券等動產在200萬元以下，中低收入老人生活津貼則規定在250萬元以下。另「社會救助法」對低收入戶之認定係以每人每月在最低生活費<sup>2</sup>以下，且家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額者，相較於前述2項係以未達最低生活費1.5倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之1.5倍者，作為發放條件，顯示「社會救助法」

規定較為嚴格。

至於教育部所辦各項補助低（中低）收入戶學生之就學措施，其條件與內政部所訂標準亦不同，如中低收入家庭學生就學補助等弱勢學生助學計畫，係以家庭年收入為條件，從30萬元開始，每10萬元一個間距至70萬元共5級，並按就讀公私立及大專高中高職等不同，分別給予不等之助學金，無限制任何資產條件，其認定標準最寬鬆。

鑒於不同部會辦理之社會福利措施，所訂標準不同，不但造成地方政府在辦理不同福利方案，須重複辦理資格審查之行政作業，浪費行政成本，且因發給條件不同，致列入某一社福措施之補助對象，可能在另一社福措施卻遭排除之情況發生，極易引起民眾誤解。爰此，未來應可透過建立發放社會福利津貼總歸戶之資料平臺，除對現行各項社福措施之標準加以整合外，並同時解決跨部門之社福資源的整合及控

表5 各項社會福利及救助措施給付標準

單位：億元

項目	補助標準	96年度 編列數	辦理機關
老年農民福利津貼	年滿65歲，在國內設有戶籍，申領時參加農民健康保險之農民且加保年資合計6個月以上者或已領取勞工保險老年給付之漁會甲類會員，且會員年資合計6個月以上者，每人／月6,000元。	420.3	農委會、直轄市
敬老福利生活津貼	年滿65歲，在國內設有戶籍，且未領有其他政府生活補助及最近一年度個人綜合所得總額50萬元以下、個人所有之土地及房屋價值合計新臺幣500萬元以下，每人／月3,000元。	297.2	內政部
原住民敬老福利生活津貼	原住民年滿55歲至未滿65歲在國內設有戶籍，且未領有政府其他生活津貼及最近一年度個人綜合所得總額合計50萬元以下、土地及房屋價值合計500萬元以下等者，每人／月3,000元。	7.0	原民會
榮民就養給與	退除役官兵符合下列情形之一者，得申請安置就養每人／月13,550元： 一、服現役期間因作戰或因公致身心障礙。 二、服現役期間因作戰或因公致身心障礙，退伍除役後，其身心障礙情形惡化。 三、前二款以外身心障礙。 四、年滿61歲。	157.5	退輔會
身心障礙者生活補助費 (中央於一般性補助款設算部分)	一、未達最低生活費2.5倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之1.5倍者。 二、列冊低收入戶：中度以上，每人每月7,000元；輕度者每人每月4,000元。 三、非低收入戶：中度以上，每人每月4,000元；輕度者每人每月3,000元。 四、身障者與中低收入老人生活津貼二者擇優領取，不得重複。	89.3	直轄市、縣(市)政府
中低收入老人生活津貼 (中央於一般性補助款設算部分)	一、未達最低生活費1.5倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之1.5倍者，每月發給6,000元。 二、達最低生活費1.5倍以上，未達2.5倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之1.5倍者，每月發給3,000元。 三、身障者與中低收入老人生活津貼二者擇優領取，不得重複。	17.3	直轄市、縣(市)政府
低收入戶家庭生活補助費 (由地方政府編列，該金額為95年度執行數)	一、依「社會救助法」規定之低收入戶認定標準，每人每月在最低生活費以下且家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額者。 二、因地域不同，每人每月領取金額最高11,625元，最低4,000元。 三、可就本項、中低收入老人生活津貼或身心障礙者生活補助，擇優領取。	30.6	直轄市、縣(市)政府

管機制，以避免各項社會福利措施之重複給付、發放標準不一致等情形，且對發放相同性質之社福津貼，可逐步建立由單一主管機關整合之機制。

## 二、社會福利支出資源多集中特定身分別，各項給付內涵是否重複，可作進一步探討

我國社會福利資源多集中在低（中低）收入戶、老人、農民、榮民、身障者、原住民等特殊身分上，占中央社福支出之49.7%，如身兼數項身分條件，可再同時請領相關福利給與，例如低收入家庭可獲得低收入戶生活補助，家中若有兒童、老人、重病、身心障礙者等，可依該項身分或條件申請各項補助，如健保費及部分門診住院費用補助、子女就學雜費補助、學前幼兒之托教補助、老人生活補助、身心障礙生活津貼等。是以，低收入戶生活費補助包括那些內涵，

是否含括上開項目在內？又因同時領取，是否已超過「社會救助法」所訂，每人每月所領取政府核發之救助金額不得超過當年之基本工資之規定，或已較一般家庭生活消費水準為高之不合理情形，均可作進一步探討，未來並可透過上述發放社會福利津貼總歸戶之資料平臺予以檢視。

## 三、社會保險支出及福利津貼編列數占社會福利支出81.9%，宜配合國民年金之開辦，對現行相關津貼加以整合

整體社會福利支出以社會保險支出及各項福利津貼編列金額最高，96年度編列數各為1,549.1億元（50%）及988.4億元（31.9%），主要係全民健保保費補助與發放老農津貼、敬老津貼、榮民就養、身心障礙生活補助等現金給付項目。關於前述金額龐大，致使其餘社會福利支出僅占整體支

出18.1%或561.4億元，顯示整體社會福利資源分配亟待檢討調整。

故隨著國民年金實施，內政部規劃自98年度起將原歸為福利服務支出之敬老津貼發放配合調整為保險支出，社會福利支出結構亦將產生變動。以經續會共同意見，國民年金法之施行，相關老人津貼不宜再加碼，對現行相關津貼宜予以通盤檢討加以整合，並銜接納入其他社會保險體系，建立社會保險自給自足機制，以減輕政府財政負擔及使社會福利資源分配更臻妥適合理。另農民保險自國民年金法實施後強制納入，補助農民保險費、生育給付、殘廢給付及喪葬津貼每年約需42億元，要求政府以專案方式編列預算補貼，對於法律未規定之津貼項目，政府以行政命令納入預算編列，是否合宜或適法，值得進一步探討。

#### 四、部分機關辦理業務具有社會福利性質，經費雖未編列在社會福利支出項下，仍屬廣義社會福利之範圍，應可納入加計

中央各機關部分業務具有社會福利性質，但未列在社會福利支出政事別，依表4所列96年度編列數有144.1億元，占中央政府歲出預算之0.9%，主要係政事別分類以各機關業務計畫科目作為歸屬，該部分業務所占該科目比重偏低，或其業務性質兼具二項政事別，例如補助低收入戶學生學雜費列入教科文支出政事別。茲以經費之編列，以主要辦理業務之政事別為區分標準，其歸類尚無不合，惟因本項支出性質仍屬廣義社會福利支出範圍，為加強說明政府投入社會福利之資源，仍可考量納入加計，以提供外界參考。

#### 五、社會福利支出中央編列數占全國72%以上，多依賴中央協助，未來宜回歸地方制度法規定，由各地方政府視其實際需要編列預算辦理

依96年度各級政府社會福利支出淨額，其中以中央編列數達73.0%比率最高（詳表3），主要係近年來多項社會福利方案均由中央主導推動，而地方政府常以財源不足，且係配合中央政策為由，要求中央在財源上予以補助。中央為回應地方要求，透過增賦一般性補助款額度，或編列計畫型補款等方式加以補助，該二項補助金額亦由93年度編列數212.4億元逐年增加，94年度為222.9億元、95年度231.4億元，至96年度已增至239.3億元。

據各項委外研究報告，各地方政府最迫切之社福需求項目並不相同，例如臺北市為家

庭服務及兒童、青少年之創傷重建，臺中縣為低收入戶及近貧家庭之經濟脫貧，高雄市為弱勢兒少照顧。故以各地方民情環境不同，社福措施應由地方政府因地制宜，較能符合地方之需要。爰為落實中央與地方權責劃分，未來除具全國一致性之社會福利措施，由中央規範並交地方政府辦理外，其他因地制宜或屬地方自治事項者，則回歸地方制度法規定，由各地方政府視其實際需要編列預算辦理，中央則可採階段式逐步減少編列計畫型補助款，改由一般性補助款設算補助。

#### 六、各部會現行另訂辦法放寬之發給標準，宜配合立法院通過修正「社會救助法」放寬家庭人口計算，通盤檢討

因受經濟景氣影響，近年來低收入戶人口數大幅增加，96年度截至第3季止為21.6萬



人，較95年度同期21.4萬人增加1%。除低收入戶人口持續增加外，近（新）貧家庭及中下階層家庭人口數，也較以往大大增加，並造成諸多社會問題，不僅引起外界要求政府對此類家庭及人口應多加照顧，亦同時批評「社會救助法」認定之低收入戶標準過於嚴格，致使政府必須以另訂辦法方式放寬發給標準。

為回應社會各界前述反映及落實政府照顧弱勢民眾之政策，行政院爰提出「社會救助法」修正草案，放寬計算家庭總收入之家庭人口範圍，將直系血親修正為一親等之直系血親及在同一戶籍或共同生活之其他直系血親者為限，同時增列未履行扶養義務，致申請人生活陷於困境者，經訪視評估後得排除於家庭計算人口範圍。本項修正草案經立法院於96年12月21日完成三讀，預估低收入戶人數將增加4.5萬人，所需低收入戶生活扶助及相關社會福利補助，初估政府

每年增加72.6億元支出。

以「社會救助法」放寬家庭人口之計算，再配合建立之社會福利津貼總歸戶資料平臺，可確實掌握政府社會福利資源之分配，及弱勢者領受情形，透過建立公平機制，減少社福資源分配不均、重複或集中特定身分上之問題。故現行「社會救助法」修正之前，各部會為照顧未達社會救助法標準但接近救助標準邊緣之弱勢者，所另訂放寬之發給條件及標準等措施，宜通盤檢討，並配合社會救助法修正，考量逐步取消。

## 肆、結論

由於近年來家庭結構質變及低生育率之社會情況，政府社會福利政策也出現結構性變化，與以往有所不同，故現行各項社會福利支出，亦應配合前述結構性變化加以檢討調整。以上有關建立社會福利津貼總歸戶資料平臺等各項建議意見，除已送請內政部作為當

年度常態性計畫及預算審查機制之參考外，未來仍持續透過此一模式對性質類似相關計畫間加以比較分析，或對基金予以全面檢視，藉以發現問題，並謀求改進。希望未來隨著機制之建立及制度之檢討改進，能避免社會福利資源浮濫使用或違背社會公平正義原則，有效滿足民眾對政府各項社會福利措施期待及要求，並在兼顧政府財政收支平衡下，照顧真正需要照顧的民眾。

## 註釋

<sup>1</sup> 近貧：係指長期生活在貧窮邊緣的人，屬於低薪資、低技術的工人，生活品質很低，很難向上流動，因有工作，通常不符合政府低收入戶的補助標準，多從事臨時工或屬於單親家庭。

新貧：係指原屬於中產階級，因產業外移或轉型、工廠關門或技術快速更新而被淘汰或裁員，收入沒了，生活馬上出問題者；有人因股市崩盤而一夕間破產；也有一些年輕人因為生活價值觀改變，工作不爽就不幹了，最後落入新貧一族。

<sup>2</sup> 現行規定之每人每月最低生活標準為近一年平均每人消費支出之60%。❖